

# 上海郊野地区土地规划管理的创新实践\*

## The Innovative Practice of Land and Planning Management in Shanghai

管韬萍 吴燕 张洪武

文章编号1673-8985 (2013) 05-0011-04 中图分类号TU981 文献标识码B

**摘要** “两规合一”大背景下,上海市基本农田的划定与市域生态系统有机结合,形成以大面积基本农田保育区为基底的生态空间,并建立郊野单元作为上海集中建设区外广大郊野地区实施规划和土地管理的基本单位,积极开展郊野公园为代表的郊野单元规划建设试点,将土地整治、增减挂钩等土地政策工具与郊野地区空间、景观要素开发相融合,创新郊野公园实施目标和实施途径。通过规土合一,上海市关于集建区外郊野地区规划管理思路,通过进一步完善规划土地管理体系,实现了3个转变:优化集建区外空间布局和用地结构,提升郊野地区生态环境水平,保障地区经济社会转型发展。

**Abstract** Under the background of “two-planning coordination”, with the organic combination of the delimitation of the basic farmland and the regional ecosystem, the broad basic farmland conservation area comes out, and the country unit, as the basic planning and land management unit of country land, has been built up. The experimental unit of country unit planning combines the land remediation and linking changes in the increasing of farmland and the decreasing of construction land strategic tools with the space, landscape and other key elements, whose implementing goals and approaches are innovative. With the three changes of management ideas in the planning management of countryside region after “two-planning coordination”, the planning and land management system, the space layout and land use structure, the ecosystem is improving, which ensures the regional restructuring and development.

**关键词** 郊野公园 | 郊野单元 | 土地整治 | 生态

**Keywords** Country Park | Country unit | Land remediation | Ecosystem

### 作者简介

#### 管韬萍

上海市规划和国土资源管理局  
副总工,处长,高级工程师,同济大学EMBA在读

#### 吴燕

上海市规划和国土资源管理局  
主任科员,硕士

#### 张洪武

上海市规划和国土资源管理局  
副处长,硕士

## 0 引言

郊野公园是优化城市空间结构、提升城市空间品质、满足市民活动需求的重要载体。尤其对上海这样一个特大型城市,面对人口规模持续快速增长和“两规合一”背景下土地资源紧约束等多重压力,推进以郊野公园为载体大型游憩空间和生态环境建设,除了为上海增绿添彩、提升城市生态文明水平外,也是整合上海空间资源、优化锚固城市总体空间结构、落实“创新驱动、转型发展”总体要求的有效途径。由于郊野公园的选址大部分位于乡村郊野或城乡过渡地区,因此,郊野公园规划建设之于上海的意义,远不在于如何建设一个公园本身,而是在于如何通过郊野公园的规划、建设和管理,解决上海大都市郊野地区城

乡一体化进程中关于规划和土地管理协调、城乡空间布局优化、土地资源利用、集体经济发展、基础设施建设、历史文明传承、社会管理体制建设等一系列问题。可以说,郊野公园是上海郊野地区土地规划和管理工作创新实践的一块试验田。

## 1 上海城市生态空间规划和实践历程

### 1.1 “环、楔、廊、园、林”城市绿地系统

2001年上海市城市总体规划,提出在上海市域形成以“环、楔、廊、园、林”为基础的市域绿色空间体系。在上海市城市总体规划指导下,上海先后编制完成了《上海市绿化系统规划》和《上海市中心城公共绿地规划》,相继建成了中心城区延中绿地、大宁绿地等一系列

\*上海市规划和国土资源管理局重大项目,上海郊野单元(郊野公园)规划(2012)。

城市公园,以及顾村公园、松江辰山植物园(图1)等一批结合新城开发的生态公园,中心城和新城绿地系统逐步完善,城区生态环境显著改善。然而,随着上海城市建设和社会经济的快速发展,与市中心建设圈层不断扩大、蔓延趋势相对应的,郊区尤其是近郊区生态用地占用现象也越来越突出。由于缺乏生态绿地的建设实施保障和激励机制,规划的楔形绿地、生态走廊、建设敏感区和生态敏感区等被不同程度占用,生态圈层空间被屡屡打碎,生态用地斑块零散度高,生态连通性不够,整体效益差,对上海市结构的锚固作用不断减弱。

## 1.2 将基本农田引入生态空间系统

2008年9月,上海市规划和国土资源管理局成立。在“两规合一”大背景下,市规土局结合上海市总体规划评估进行新版市级土地利用总体规划的调整修编。上海市土地利用总体规划首次将耕地和基本农田引入生态空间系统,将基本农田划分为“规模型”和“结构型”两类。其中,结构型基本农田的划定与市域生态系统有机结合,将基本农田在市区边缘和近郊区穿插式布局作为生态间隔带向外辐射,与规模型基本农田构成的生态廊道连接,作为土地利用分区手段,凸现了基本农田布局的生态屏障功能。由此,以大面积的基本农田为主的生态保育区成为全市基底性生态空间,改变了原先以绿化林地为主的市域生态系统的狭隘定义。同时,借力国家相对成熟的基本农田刚性保护制度,大大强化了上海对于城市生态安全基本底线的刚性控制力度。

通过上海市土地利用总体规划和上海市总体规划的“两规合一”研究,共划定了16条生态间隔带和嘉宝、青松、大治河等9条市域生态走廊,其中布局有20片大型基本农田连绵区域构成的生态保育区,形成了面积达3 500km<sup>2</sup>的市域生态网络空间基底。在这些生态保育区内,通过土地整治、建设用地增减挂钩等政策工具,对农村土地进行整治,在现状生态景观条件较好、具有一定规模、公共交通便利的局部地区规划建设郊野公园,以基本农田、郊野

农村风貌为主要特色的郊野公园建设设想顺势而生。

## 1.3 启动郊野公园建设

2012年5月,上海市人民政府根据上海市土地利用总体规划和上海市总体规划,批复《上海市基本生态网络规划》,明确要求本市基本生态网络建设以郊野公园为抓手,统筹农、林、绿、湿等生态要素,建设上海特色生态空间。2013年初,上海市规土局批复《上海市郊野公园布局选址和试点基地概念规划》,在郊区初步选址了20个郊野公园,总用地面积约400km<sup>2</sup>。按照总体布局和现状条件,进一步选择了青西、松南、浦江、嘉北、长兴岛5个郊野公园作为试点启动规划编制研究。由于这批郊野公园不同于一般城市公园的规划理念和实施操作模式,因此上海市规土局会同相关试点区县成立了市区联动的工作领导小组,开展国际方案征集,广泛吸取香港、新加坡等国际案例和杭州西溪等国内案例的实践经验。与此同时,为保障规划后续实施,上海市规土局以郊野公园为对象,同步开展了以郊野公园为代表的郊野地区规划编制体系和后续实施政策等体制机制性的课题研究。

## 2 郊野公园实施目标和实施途径

如前所述,郊野公园是将基本农田概念引入生态空间系统后的产物,因此郊野公园规划不可避免带上了土地规划的色彩,这也是继上海市土地利用总体规划之后又一次“两规合一”的成果。如果说第一次成果——土地利用总体规划具综合性和纲领性的话,那么这一次成果——郊野公园规划则更强调规划编制完成后对于后续实施落地的实际可操作性。郊野公园规划具有城乡规划和土地利用专项规划的双重属性。相比较一般的城乡规划,郊野公园规划强调对复杂地类现状的梳理,强调土地整治理念在规划研究阶段的提前介入;而相较于一般的土地专项规划,郊野公园规划又更强化了规划的结构性和形态性,追求规划理念的提升,更突出了土地整治所能传达的形态景观意向。



图1 辰山植物园总平面图

## 2.1 实施目标

顾名思义,郊野公园实施目标必须体现自然野趣、原生态的要求。从生态和形态空间建设的角度讲,目标是提升生态空间功能和生态环境品质,给广大市民提供生态旅游休闲的场所;从土地资源综合开发的角度讲,目标是促进郊野公园内耕地、林园地、湿地和建设用地的融合发展,落实耕地保护特别是基本农田保护任务,同时也要落实上海市土地利用总体规划对于本市集中建设区外建设用地的减量化目标。双重实施目标决定了郊野公园建设必然要将土地要素开发与景观要素、空间要素开发相融合:在农田空间塑造上要突出宽广辽阔的大地景观形态;以林园景观突出森林集中成片的环境意向;湿地类空间强调做好“水文章”;农村生产路的敷设同时兼顾游憩交通的功能;农村建设用地在减量化的同时,对集中体现江南水乡特色和地域特色的村庄要进行充分保护和挖掘开发。通过开展田、水、路、林、村等农村土地要素在功能和形态上的综合整治,使郊野公园真正成为一个个兼具生态、景观、耕地保护等多功能复合的基本生态网络节点。

## 2.2 实施途径

郊野公园的规划建设要以规划为引领,以城乡建设用地增减挂钩等政策为工具,以土地综合整治为平台,以提升地区的综合功能和效益为目标,最终促进集建区外节约集约用地、产业结构调整、空间布局优化、生态文明提升、城乡一体化发展、农村地区面貌整体改善、农

农村居民收入增加,以及历史文脉传承等目标的统筹实现。因此,郊野公园的实施途径设计与这些目标密切相关。

### 2.2.1 实施途径一——土地整治

土地整治是郊野公园建设的实施平台。郊野公园不同于城市化地区,不是在城市化地区搞规划建设,不能简单套用城市公园的模式,不宜对现状地类进行过多、过大的调整,而应是一个注重生态优先、尊重自然风貌、有机整合农田林网、河湖水系自然肌理的土地综合整治项目。在郊野公园这个土地整治大平台上,一方面,落实耕地保护特别是基本农田保护任务,开展田水路林村综合整治;另一方面,根据郊野公园的建设需求,配套建设农田水利等设施,建设道路、电力等市政设施,建设集中农村居民点(村庄)以及少量的公益性文体设施、体验性农业观光设施、休闲性生态公共设施,发挥郊野观光、休闲、游憩等功能,改善上海郊野农村地区的整体面貌。

### 2.2.2 实施途径二——增减挂钩

增减挂钩是郊野公园实施的发动机组。郊野公园内新增的建设用地需求必须与现状建设用地减量化实施结合,互相转化,通过“类集建区”<sup>①</sup>政策的设计“以增促减”,才能激发区县对于集建区外现状建设用地减量化工作的积极性,才能真正推动低效工业用地的淘汰复垦和农村零散居民点的适当归并,调整和优化郊野地区用地布局、产业结构和节约集约用地水平。另一方面,城乡规划和设计手段对新增用地(类集建区)的论证安排和功能性项目的策划,亦可以提高郊野公园的生态和景观品质,形成功能复合的生态空间。

### 2.2.3 实施途径三——政策合力

整合各部门政策合力是郊野公园实施的坚强后盾。在郊野公园规划建设过程中需要统一认识、聚焦政策,市区联手、共同推动。通过公园内现状建设用地减量化研究,划定减量区域,可以统筹郊野公园范围所涉及的专业规划和政策资源,整合全市关于土地整治、产业结构调整、生态补偿、片林建设、农田水利、村庄改造等各类项目和专项资金,聚焦投入到

郊野公园的建设。

### 2.2.4 实施途径四——造血机制

利益反哺的造血机制是郊野公园实施的后续生命力。郊野公园规划中给予的类集建区空间,可用于郊野公园功能相匹配的项目落地,也可将减量化产生的建设用地指标腾挪至公园外,增加公园通透性的同时,使土地产生最大的经济效益反哺公园建设和后续的管理维护;土地供应方式上,在建设用地减量化挂钩的建新土地出让中,可以不改变集体建设用地性质,继续供集体经济组织使用,也可以经征收后转为国有土地,相关区县政府通过集体决策,以定向方式出让给集体经济组织或其授权开发的区属全国资公司,为实施建设用地减量化的集体经济组织提供“造血机制”,保障和提高郊野公园内原集体经济组织和原住民的收入水平。

## 3 郊野公园实践创新:规土合一后集建区外郊野地区规划管理的3个转变

郊野公园是上海郊野地区土地规划和管理工作创新实践的试验田。上海市实施“两规合一”以来,全市的发展建设格局已经明确。集中建设区内相关的规划土地管理程序、口径都已形成;但在集中建设区外的郊野地区,由于需要统筹的目标多、任务重,相关的政策资源需要统筹,规土管理程序亟待完善。以郊野公园为试点和突破口,上海市规土局开展的郊野单元规划的编制和实施管理研究,为完善上海集中建设区外的郊野地区的规划土地管理体系进行了有益尝试,实现了规划编制和土地管理上的3个转变。

### 3.1 从土地项目管理到郊野单元规划管理

郊野公园建设虽然以土地整治作为实施平台,但在传统土地整治项目立项之前,即引入城乡规划全域网格化覆盖的编制和管理理念,土地整治不再局限于郊野地区一块一块的项目区,而是通过在郊野地区划分郊野单元(郊野公园即是一种特色单元),整单元、继而整村、整镇地推进土地整治工作,实现全域整

治的土地管理目标。在郊野单元构建的全新土地整治平台上,原先相对小规模的土地整治项目区规划转变为整区域的郊野单元规划,原先单纯的农用地整治转变为多地类的综合性整治,原先相对单一的土地整治工作从一项技术工程转变为社会工程,可以聚合各部门涉农规划、工程、资金和政策。同时因为郊野单元规划编制对于部门协调统筹工作的前置性,也大大增强了后续整治项目实施的可操作性。

以郊野公园为代表的郊野单元,成为上海集中建设区外广大郊野地区实施规划和土地管理的基本地域单位,是郊野地区统筹各专项规划的基本网格。郊野单元规划是对集中建设区外郊野地区进行用地规模、结构布局、生态建设和环境保护的综合部署和具体安排,是指导集中建设区外土地整治、生态保护和建设、村庄建设、市政基础设施和公共服务设施建设等规划编制、项目实施和土地管理工作的直接依据。

### 3.2 从增量型规划到减量化规划

传统的城乡规划重在开辟和培育城市发展战略地区,习惯于扩张增量型的规划思维。而在土地资源紧约束的压力下,当前上海的建设用地利用已经接近上限,过去追求增量空间的发展模式将不可持续,规划国土管理工作必须面对减量化要求下推动上海城市发展的新的挑战。这不仅仅是上海城市发展策略转型和模式的转变,也要求上海城乡规划的编制理念、制度和技术方法做出相应的调整。

郊野公园和郊野单元的规划和实施以减量化目标为前提,减少郊野地区零散布局的低效用地、减少环境污染源、减少农村低素质外来人口集聚、减少社会管理成本;同时通过腾挪土地空间、建立“造血机制”,盘活郊野农村集体土地,壮大集体经济组织,提升郊野地区农村经济基础、提升农村土地使用效率、提升郊野地区生态品质、提升农业生产水平,为郊野地区发展提供内生动力,是以规划和土地管理政策创新来推动上海市新型城镇化和新农村建设,促进城乡一体化发展的一次重要探索。

注释 ① 类集建区:是指根据上海市土地利用总体规划和土地整治规划确定的减量化任务,在集中建设区外通过现状低效建设用地减量化后,可获得的相应的集中建设区外的建设用地规划空间。类集建区在规模上由实际完成的减量化任务按比例确定,在布局上按照城乡总体规划的远景布局方案为依据,在用地性质上参照集建区的用地管控要求。

### 3.3 从规划编制和项目实施分阶段管理到规划土地衔接管理

上海规划和国土两局合并、“两规合一”的大背景为郊野公园和郊野单元的规划出台提供了大好机遇。新的规划和国土资源局成立后,一直致力于行政流程整合和行政效能提升的顶层设计,具体如规划编制审批和土地审批事项的整合等,但具体的业务仍由规划和土地不同的业务部门管理操作。郊野公园和郊野单元规划的提出,改变了传统上规划编制由规划部门负责、项目操作由土地部门负责的分离做法,而是将土地实施管理要求前置植入规划编制过程。郊野公园规划不仅仅是一个生态景观专项规划或土地整治项目规划,确切的说,它是整合运用了城乡规划和土地规划双重手段编制,包括总体布局规划、土地整治规划、生态景观规划、村庄建设、土地整治项目实施政策等一系列规划和研究的总和,是从规划到土地实施衔接管理的一次机制创新。因此,在郊野公园和郊野单元的规划编制和实施研究中,特别重视规划体系的建立和政策性保障措施的研究工作,上海市规土局分别出台相关文件,为郊野公园和郊野单元规划的编制实施试点保驾护航。

## 4 结语

为深化推进本市“两规合一”、实施规划和土地的精细化管理,上海着力构建城乡规划和土地利用规划合一的完整体系,借鉴集中建设区内相对完善的规划体系、规划编制和管理模式,通过对郊野公园规划思路的重构、规划方法的创新和建设管理机制的探索,将以郊野公园为代表的郊野单元规划纳入规划土地编制和管理体系,尝试推进上海全域尤其是郊野地区的网格化管理,将郊野地区城乡统筹、优化布局、现状建设用地减量化、生态环境建设、节约资源等目标相结合,解决上海大都市郊野地区城乡一体化进程中关于规划土地协调管理的一系列问题,是落实上海市土地利用总体规划 and 城乡总体规划的双重规划任务的需要,

也是上海探索减量化模式下城市发展 with 规划建设之路的一次重要变革。

## 参考文献 References

- [1] 上海市城市规划管理局.上海市城市总体规划(1999—2020) [R].2001. Shanghai Urban Planning Administration Bureau. Shanghai City Master Plan (1999—2020) [R].2001.
- [2] 上海市规划和国土资源管理局.上海市土地利用总体规划(2009—2020年) [R]. 2012. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Shanghai City Land Use Master Plan (2009—2020) [R]. 2012.
- [3] 上海市城市规划设计研究院.上海市基本生态网络规划[R]. 2010. Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Planning of Shanghai Basic Ecological Network[R]. 2010.
- [4] 上海市规划和国土资源管理局.上海市城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点有关规定[R]. 2009.10. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. The Relevant Provisions of the Pilot for the Increase of Urban Construction Land and the Decrease of Rural Construction Land Linked in Shanghai[R]. 2009.10.
- [5] 上海市规划和国土资源管理局.郊野单元规划编制审批和管理若干意见(试行) [R]. 2013. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Several Opinions of Approval and Management for Countryside Unit Planning (Trial) [R]. 2013.
- [6] 上海市规划和国土资源管理局.郊野单元(含郊野公园)实施推进政策要点(一) [R]. 2013. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Policy Points to Implement and Promote the Countryside Unit (Including Country Park)(1) [R]. 2013.
- [7] 国土资源部规划司,国土资源部土地整理中心.推动用地增减挂钩促进城乡统筹发展:城乡建设用地增减挂钩试点工作手册[M].北京:地质出版社,2008.10. Planning Division of Ministry of Land and Resources of the PRC, The Land Arrangement Center of Ministry of Land and Resources of the PRC. To Promote the Increase and Decrease Linked in Urban and Rural Construction Land, and to Balance the Urban and Rural Development: Work Manual of the Pilot for the Increase and Decrease Linked in Urban and Rural Construction Land[M]. Beijing: Geological Publishing House, 2008.10.

- [8] 鄯文聚主编.土地整治规划概论[M].北京:地质出版社,2011.12. YUN Wenju. Introduction to Land Consolidation Planning[M]. Beijing: Geological Publishing House, 2011.12.
- [9] 上海市规划和国土资源管理局,上海市城市规划设计研究院.2040上海空间畅想[M].上海:同济大学出版社,2012. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau, Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Spatial Scenario of Shanghai 2040[M]. Shanghai: Tongji University Press, 2012.
- [10] 上海市规划和国土资源管理局,上海市城市规划设计研究院.转型上海·战略规划[M].上海:同济大学出版社,2012. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau, Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Shanghai in Transformation·Urban Planning Strategy[M]. Shanghai: Tongji University Press, 2012.
- [11] 上海市规划和国土资源管理局.上海市控制性详细规划管理规定[R]. 2010. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. The Administration Regulations of Shanghai Regulatory Plan[R]. 2010.
- [12] 上海市城市规划管理局.上海城市规划管理实践——科学发展观统领下的城市规划管理探索[M].北京:中国建筑工业出版社,2007. Shanghai Urban Planning Administration Bureau. Urban Planning Administration Practices in Shanghai——An Exploration to Urban Planning Administration under the Scientific Concept of Development[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2007.